



# Descentralización en Cajamarca: Balance y Propuestas

*Francisco Santa Cruz C.*

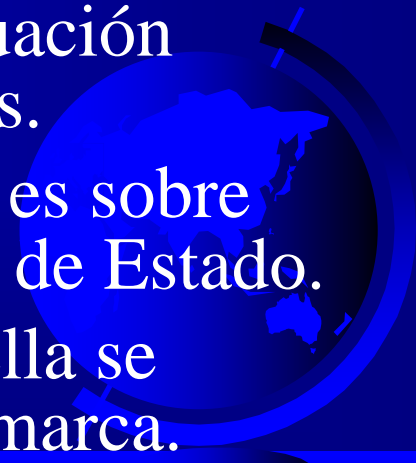
Lima, junio de 2006

# Diagnóstico básico

- Descentralización paralizada y pérdida del consenso que hizo posible el impulso inicial, escasa voluntad política del gobierno y problemas de diseño.
- Tarea urgente: Recomponer el consenso y esablecer una **Agenda** para el relanzamiento de la descentralización.

## **Consideración previa:**

- Existe un fuerte condicionamiento del proceso nacional de descentralización sobre la situación específica de las regiones y departamentos.
- Hay que recordar que la descentralización es sobre todo una estrategia nacional y una política de Estado.
- La Agenda es básicamente nacional y de ella se desprende una Agenda regional para Cajamarca.



# Balance general del proceso.

Dimensiones para realizar este balance:

- ✓ Como **reforma del Estado**: No hay reforma del Poder Ejecutivo y proceso de transferencias de competencias y recursos a GR y GL con serias distorsiones. Fuerte inercia sectorial.
- ✓ Como **descentralización fiscal** no existe una coordinación y sincronía con la transferencia de competencias y funciones. Presencia determinante del canon y problemas de gestión y de equidad.
- ✓ Como impulso al **desarrollo territorial**: problemas en el diseño de la regionalización y debilidad de las instancias regionales y provinciales. Divorcio entre la regionalización y el nivel del desarrollo local.
- ✓ Como renovación de **relaciones Estado-Sociedad**: avances mayores principalmente en el nivel local: procesos de participación y vigilancia ciudadana. Papel importante del presupuesto participativo.



# Transferencia de competencias y proyectos.

- ❑ Espacio de gran tensión entre Sectores (del gobierno nacional) y regiones.
- ❑ Alcances y ritmo del proceso impuesta por el GN a través del CND: “**Oferta**” de competencias y mecanismos de acreditación/verificación.
- ❑ El modelo no funciona por que la “**Demanda**” regional y local de competencias no es consistente por ausencia de otro proceso clave: Plan de Capacitación y AT.
- ❑ La Transferencia se convierte en un fin en sí misma y tiende a burocratizarse: procedimientos más importantes que desempeño y calidad de gestión. Desaceleración y parálisis.



# Transferencia de proyectos sociales.

<b>Programa</b>	<b>Universo</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Foncodes:	1828 distritos.	241 Aptos	165 adicionales	700 aptos
PRONAA	194 provincias	67 aptas	58 adicionales	68 adicionales (Falta Lima)
Camino Rurales	50 provincias	22	Nuevos componentes a 22 iniciales y 14 nuevas	Nuevos componentes a 36 y 12 nuevas

## B. Descentralización fiscal

- Notable incremento de participación de gobiernos descentralizados en el Presupuesto Nacional: GRs de 12 a 15%, GLs de 3 a 8.5%.
- Recursos descentralizables: 40% del presupuesto. Se ha avanzado poco más de la mitad.
- Mayor participación por crecimiento de transferencias directas: FONCOMUN, Canon y Regalías (mayor recaudación y mejores precios).
- Distorsión de la neutralidad fiscal, y pérdida de incentivos para el esfuerzo fiscal. 50% de ingresos propios en Lima Metropolitana y Callao.
- Grave inequidad a nivel de municipalidades: El 3% absorbe el 40% de los ingresos por transferencias.

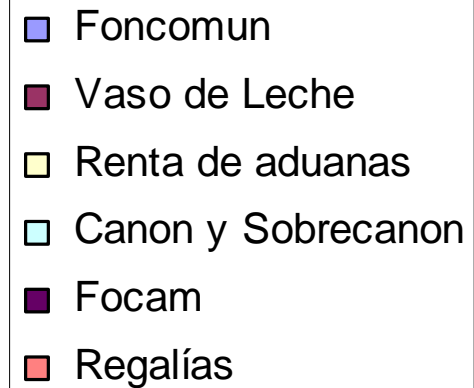
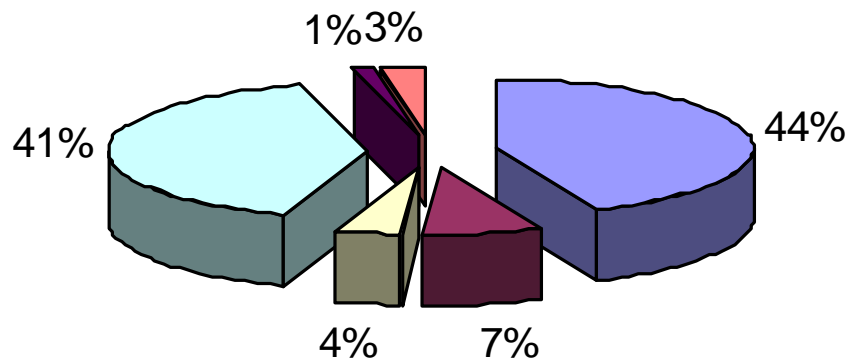


# Transferencias de Recursos del Gobierno Nacional a GR y GL.

*(Miles de Nuevos Soles)*

Conceptos	2004 1/	2005 2/	2006 3/		
				2005 Vs. 2004	2006 Vs. 2005
<b>Foncomun</b>	<b>1 793 958</b>	<b>1 932 481</b>	<b>2 138 139</b>	<b>7.7</b>	<b>10.6</b>
Vaso de Leche	360 000	363 000	363 000	0.8	0.0
Renta de aduanas	169 824	195 948	207 826	15.4	6.1
<b>Canon y Sobrecanon</b>	<b>1 114 307</b>	<b>1 731 437</b>	<b>1 998 349</b>	<b>55.4</b>	<b>15.4</b>
- Canon y Sobrecanon Petrolero	439 852	438 693	441 834	-0.3	0.7
- Canon Minero	451 289	888 140	1 140 462	96.8	28.4
- Canon Hidroenergético	109 248	112 551	120 415	3.0	7.0
- Canon Pesquero	40 169	31 459	27 479	-21.7	-12.7
- Canon Forestal	877	2 673	1 782	204.9	-33.3
- Canon Gasífero	72 872	257 920	266 377	253.9	3.3
<b>Focam</b>	<b>0</b>	<b>58 132</b>	<b>62 599</b>	<b>-</b>	<b>7.7</b>
<b>Regalías</b>	<b>0</b>	<b>214 965</b>	<b>136 000</b>	<b>-</b>	<b>-36.7</b>
<b>Total</b>	<b>3 438 089</b>	<b>4 495 963</b>	<b>4 905 914</b>	<b>30.8</b>	<b>9.1</b>

# Estructura de las Transferencias 2006





# Inequidad en la distribución del Canon entre distritos, 2006

Dpto.	Provincia	Distrito	Monto
CUSCO	LA CONVENCION	ECHARATE	54 278 416
CAJAMARCA	CAJAMARCA	CAJAMARCA	49 831 090
MOQUEGUA	MARISCAL NIETO	MOQUEGUA	49 407 084
TACNA	JORGE BASADRE	ILABAYA	39 715 456
MOQUEGUA	MARISCAL NIETO	TORATA	29 470 311
MOQUEGUA	ILO	ILO	27 826 135
TACNA	JORGE BASADRE	ITE	26 881 862
TACNA	TACNA	TACNA	23 962 956
CAJAMARCA	CAJAMARCA	ENCAÑADA	22 452 126
CAJAMARCA	CAJAMARCA	LOS BAÑOS DEL I	21 492 964
<b>Total</b>			<b>345 318 400</b>
<b>10</b>		<b>Promedio</b>	<b>34,531,840</b>

Número de distritos	Promedio Canon
10	34,531,840
7	12,421,316
26	6,780,953
233	2,035,899
745	390,626
463	48,154
347	2,281

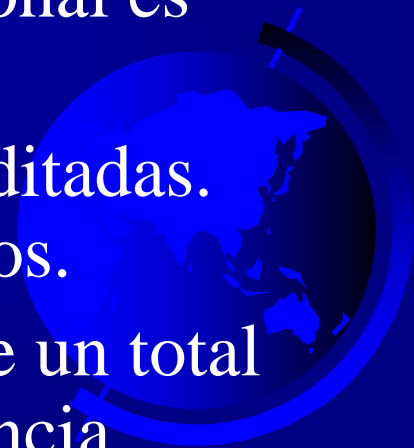
# C. Regionalización

- ❖ Errores de concepción y diseño: Integración de regiones no es inicio sino culminación del proceso.
- ❖ Obstáculos: (i) identidades departamentales; (ii) inercia de intereses políticos; (iii) tendencia a la fragmentación de los recursos y del poder.
- ❖ Ausencia de los gobiernos municipales.
- ❖ Reducida o nula participación de la sociedad.
- ❖ Imprecisiones y vacíos legales.
- ❖ Retomar y fortalecer las Juntas de Coordinación Intwerregional.
- ❖ Flexibilizar el proceso: condiciones y velocidades distintas.



# Cajamarca: retraso en las transferencias 2004-2005

- Transferencia de los programas de complementación alimentaria (PRONAA): solamente han sido acreditadas 6 de sus 13 provincias. (Ancash 13 de sus 20, Cusco: 11 de sus 13 provincias.
- FONCODES: Acredita 39 de sus 127 distritos. Esto es el 30%, cuando el promedio nacional es 40%.
- Provias rural: 6 de las 13 provincias acreditadas. Situación similar al resto de departamentos.
- Sector Agrario: Solamente 4 funciones de un total de 17. Y aún no se concreta esa transferencia.



# Cajamarca: las múltiples tensiones (I)

## (A) Atraso en la transferencia de funciones versus crecimiento de la transferencia del canon .

- ❖ Es uno de los departamentos donde más han crecido las transferencias de recursos (canon) por encima de la transferencia de competencias.
- ❖ Recibe 12.4% del canon nacional.
- ❖ Tres distritos se encuentran entre los 10 que reciben entre 20 y 50 millones de soles el 2006. Otros cuatro distritos reciben entre 5 y 10 millones de soles.
- ❖ Problemas de gestión y ejecución (al igual de los demás departamentos).



# Cajamarca: Canon y Transferencias Totales

Provincia	Total canon	Transferencias Totales
CAJABAMBA	6 113 376	6 113 376
CAJAMARCA	124 968 070	124 968 070
CELENDIN	8 367 853	8 367 853
CHOTA	19 456 695	19 456 695
CONTUMAZA	4 430 719	4 430 719
CUTERVO	15 660 116	15 660 116
HUALGAYOC	7 516 205	7 516 205
JAEN	17 538 557	17 538 557
SAN IGNACIO	13 287 694	13 287 694
SAN MARCOS	4 767 931	4 767 931
SAN MIGUEL	6 403 538	6 403 538
SAN PABLO	5 049 246	5 049 246
SANTA CRUZ	5 493 850	5 493 850
<b>Total Dpto.</b>	<b>239 053 850</b>	<b>239 053 850</b>

# Cajamarca: las múltiples tensiones (II)

## **(B) Dinámica territorial: Integración a la macroregión norte versus departamento solo.**

- ❑ Quedó fuera del Referéndum, pero igual siente las tensiones propias del proceso de Integración: ¿Priorizar la unidad departamental o la opción macroregional?
- ❑ Territorialmente Cajamarca es el eje de la integración de la macroregión norte.
- ❑ Tareas pendientes respecto de la integración económica y física longitudinal del departamento.

## **(C) A nivel productivo: Minería versus agricultura.**

- ❑ La alta especialización minera que ha adquirido el departamento instala en su territorio otra tensión o conflicto: agricultura vs. minería.
- ❑ Absoluta necesidad de contar con estrategias integrales de desarrollo territorial para procesar estas tensiones.



Especialización	Minera	Moquegua, Pasco, Loreto, Cajamarca.
	Agraria tradicional	Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Huánuco.
	Agraria moderna	La Libertad, Ica, Lambayeque, S. Martín.
	Pesquera	Ancash, Tumbes.
Diversificación	Alta	Lima-Callao, Junín, Arequipa, Cusco.
	Media	Piura, Tacna, Puno, Ucayali, M. de Dios.



# Los ejes de una propuesta

## □ **A. Sobre la transferencia de funciones.**

- ✓ Prioridad al Plan de Capacitación y Asistencia Técnica.
- ✓ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- ✓ Simplificación del Sistema de Acreditación. Desempeño por encima de procedimientos.

## □ **B. Sobre la regionalización.**

- ✓ Recuperar visión de largo plazo: regiones como consecuencia del desarrollo regional.
- ✓ Potenciar Juntas de Coordinación Interregional, darles incentivos e incorporar alcaldes.
- ✓ Provincias: unidad base del desarrollo territorial.
- ✓ Potenciar mancomunidades y corredores económicos.





# Cajamarca: Coeficientes de Localización Sectorial y Apertura de la Economía.

2008

<b>Año</b>	<b>Agricultura</b>	<b>Minería</b>	<b>Grado Apertura</b>
<b>1994</b>	1.62	1.56	18%
<b>1995</b>	1.55	1.95	19%
<b>1996</b>	1.44	2.58	22%
<b>1997</b>	1.47	2.59	22%
<b>1998</b>	1.48	2.96	28%
<b>1999</b>	1.39	2.86	29%
<b>2000</b>	1.42	2.85	29%
<b>2001</b>	1.37	2.49	27%